

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1293

Panamá, 13 de noviembre de 2017

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

Contestación
de la demanda

El Licenciado Dionys Ulloa Gutiérrez, actuando en representación de **Carlos Daniel Pinto Ramos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministro de Seguridad Pública**, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones jurídicas que se aducen infringidas.

El apoderado Judicial del demandante considera que el Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016, acusado de ilegal, infringió el artículo 4 de la Ley 59 de 28 de septiembre de 2005,

que adopta normas de Protección Laboral para las Enfermedades Crónicas, Involutivas y/o Degenerativas que produzcan discapacidad laboral, según el cual los trabajadores afectados por enfermedades crónicas, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, por parte de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando causa justa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.

Tal como puede apreciarse, en el expediente judicial del proceso que ocupa nuestra atención, la acción contencioso administrativa bajo análisis está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del **Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016**, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, procedió a destituir a **Carlos Daniel Pinto Ramos** del cargo de Teniente que éste ocupaba, en el Servicio Nacional Aeronaval y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución ministerial lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de su remoción hasta el momento del reintegro (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con este acto administrativo, el accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue confirmado mediante el Resuelto número 219-R-219 de 4 de mayo de 2017, expedido por el titular de la entidad ministerial demandada, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el recurrente presentó ante esa Sala la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, la cual sustentó partiendo del argumento de que era un funcionario del Ministerio de Seguridad Pública, adscrito al Servicio Nacional Aeronaval, con más de diecinueve (19) años de servicio continuos, y que fue destituido una vez se evacuó un proceso disciplinario realizado en su contra. Añadió, que no existió motivación alguna que justifique la decisión adoptada en su contra, toda vez que se demostró en los descargos

y pruebas presentadas dentro del proceso disciplinario que el mismo se encontraba cumpliendo una orden superior (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

Agregó además, que la Institución antes de realizar un proceso disciplinario y llegar a la decisión de su destitución, debió apegarse al procedimiento establecido en la Ley 59 del 28 de diciembre de 2015 que "Adopta Normas de Protección Laboral para las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral", por conocer de su condición médica con antelación.

Contrario a lo expuesto por el demandante en abono de su pretensión, este Despacho observa que la decisión adoptada por la autoridad demandada, se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Dentro de este contexto, resulta imperativo tener presente que en el caso en estudio el **Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2017**, expresamente indica, que el Presidente de la República en uso de sus facultades legales, decreta dejar sin efecto el nombramiento de **Carlos Pinto**, invocando como fundamento jurídico, el artículo 147, acápite 06 del Decreto Ejecutivo No 169 de 26 de marzo de 2014, que aprueba el Reglamento de Disciplina del Servicio Nacional Aeronaval en el República de Panamá (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Con base a lo anterior, el informe de explicativo de conducta 770-DAL-17 de 24 de agosto de 2017, señaló que la responsabilidad disciplinaria se fundamentó por la carencia de supervisión, registro administrativo y de control, por parte del actor causando al Estado una lesión de sus bienes, en virtud de la pérdida de veintiocho (28) llantas de un total de cuanta y ocho (48) de acuerdo a la investigación realizada por el departamento de Asuntos Internos, toda vez que **Carlos Daniel Pinto Ramos**, no estableció ningún procedimiento administrativo y de control de la flota vehicular, dado el hecho que los vehículos no contaban con las hojas de vida documentadas y actualizadas, ni el registro en bitácora de los trabajos y reparaciones realizadas a la flota vehicular, así como una inadecuada supervisión del personal que tenía bajo su mando.

Ahora bien, y tal como se observa en las piezas procesales, el accionante en la demanda presentada, más que hacer alusión al proceso disciplinario presentado en su contra, indicando la expresión de alguna disposición supuestamente violada y el concepto de infracción de la misma este sólo se limitó a aducir la infracción del artículo 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que se refieren a la protección laboral a las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, hecho este que, según indica, no se tomó en consideración, y se le destituyó sin causa justificada y sin el debido proceso que esta norma indica.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad señala, que la discapacidad es una alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal del ser humano. De igual manera, el Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, que reglamenta la Ley 42 de 1999, en el numeral 5 del artículo 2, define la discapacidad profunda como la condición física o mental de una persona la cual presenta niveles severos de limitación que le impiden desarrollar actividades básicas de carácter funcional, lo que nos lleva a considerar que, para que una persona que padezca de enfermedad crónica, involutiva o degenerativa sea considerada para la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, **dicha afección debe producirle una discapacidad laboral, lo cual no ha sido probado en este caso, ni mucho menos su discapacidad residual.**

En este orden de ideas, en cuanto a la violación invocada por el actor con respecto al supuesto régimen de estabilidad que tenía por ser un funcionario con enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, este Despacho estima que la misma no resulta viable, puesto que dentro del proceso en estudio, no se ha logrado acreditar que el supuesto padecimiento al que hace mención, le ocasionaba una discapacidad laboral, que lo amparase en la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

Bajo la premisa anterior, debemos advertir que como quiera que el fuero invocado debe ser reconocido a las personas discapacitadas, éstas deben acreditar lo propio; por lo que se hace

ineludible que el demandante aporte la certificación de la discapacidad que afirma padecer, emitida por el Servicio Nacional de Discapacidad, conforme al artículo 19 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, mediante el cual se aprueba la reglamentación del procedimiento de conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de las Discapacidad, los baremos nacionales y se dicta el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad, cuyo texto dice lo siguiente:

“Artículo 19: La evaluación del perfil de funcionamiento de la persona iniciará con el diagnóstico de la condición de salud del individuo expedido por profesionales idóneos. La sola presencia del diagnóstico no será condición para certificar la discapacidad. Se requerirá la evaluación del diagnóstico unida a la evaluación del perfil de funcionamiento de la persona para considerar la certificación de discapacidad.” (Lo resaltado es nuestro).

Con respecto a lo planteado, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, modificado por el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, reglamentario de la Ley 42 de 1999, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 80. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo N°88 de 12 de noviembre de 2002, queda así:

Artículo 55. La capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o del servidor público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes, además, deberán determinar el grado de capacidad residual de trabajo de la persona.

Este diagnóstico servirá de base para establecer la permanencia del trabajador en un puesto de trabajo o la reubicación del mismo dentro de la empresa o institución estatal, en concordancia con las posibilidades y potencialidades o su ingreso a los programas de readaptación profesional u ocupacional. Solo en aquellos casos en que el grado de capacidad residual y contraindicaciones laborales diagnosticadas sea de tal magnitud que haga imposible la permanencia, readaptación o su reubicación, el trabajador o servidor público se acogerá a la pensión de invalidez.

Corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la discapacidad, conforme al procedimiento establecido para este efecto.

...

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en su calidad de organismo rector de las relaciones de trabajo en lo que respecta al sector privado, así como la Dirección General de Carrera Administrativa, a través de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de cada institución, en lo que respecta al sector público, velarán por el cumplimiento de lo normado en este artículo.” (El resaltado es nuestro).

Por consiguiente, en cuanto a la violación directa por omisión del artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, por medio de la cual se adoptan normas sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, este Despacho concluye que no tiene sustento lo afirmado por el demandante en cuanto a la infracción alegada, puesto que, no se encuentra acreditada ninguna discapacidad laboral, por el padecimiento de enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa y, en atención a ello, la entidad demandada podía dejar sin efecto el nombramiento del señor **Carlos Daniel Pinto Ramos**, razón por la cual no prospera el cargo de infracción del artículo 4 de la Ley 59 de 2005, por lo que debe ser desestimado por la Sala Tercera.

Por otra parte, y tal como se desprende de las piezas procesales contenidas en el expediente judicial, se hace importante señalar que la **Junta Disciplinaria Superior de 10 de mayo de 2016**, se realizó toda vez que existía cuadro de acusación individual, contra **Carlos Pinto Ramos**, por presuntas faltas al Reglamento Disciplinario (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese sentido, dichos cargos consistían en la violación del numeral 6 del artículo 147, y el numeral 34 del artículo 145, ambos contenidos en el Decreto Ejecutivo 169 de 26 de marzo de 2014, que establece lo siguiente, sucesivamente:

“Artículo 147: “Cometer lesión patrimonial de bienes de Estado por la negligencia o por la omisión en el control y el manejo administrativo.

Artículo 145: “Utilizar o aprovecharse de su investidura, para realizar procedimientos no autorizados por su superior jerárquico o para ejecutar actos contrarios a las leyes.”

De lo anterior se desprende, que la Junta Disciplinaria Superior luego de haber examinado las pruebas documentales y los descargos, concluyó que quedaba demostrada la responsabilidad de **Carlos Pinto Ramos**, en cuanto a los cargos señalados, conforme a lo establecido en el artículo 20 de precitado Decreto Ejecutivo 169 de 26 de marzo de 2014, que señala lo siguiente:

“Artículo 20: Los Miembros del Servicio Nacional Aeronaval como servidores públicos deberán conducirse con lealtad, vocación de servicio, honradez, responsabilidad, eficiencia, valor y transparencia, cumpliendo con las normas éticas de conducta.”

Dicho lo anterior, quedó evidenciada en las constancias procesales que reposan en el expediente judicial, la responsabilidad de **Carlos Pinto Ramos**, fundamentada, tal como anteriormente se había indicado, por la carencia de supervisión, registro administrativo y de control, causando al Estado una lesión de sus bienes, en virtud de la pérdida de veintiocho (28) llantas de un total de cuanta y ocho (48) de acuerdo a la investigación realizada por el departamento de Asuntos Internos, toda vez que el demandante, no estableció ningún procedimiento administrativo y de control de la flota vehicular, dado el hecho que los vehículos no contaban con las hojas de vida documentadas y actualizadas, ni el registro en bitácora de los trabajos y reparaciones realizadas a la flota vehicular, así como una inadecuada supervisión del personal que tenía bajo su mando.

Como consecuencia de lo anterior, resulta procedente la destitución según lo establecido en el numeral 6, del artículo 147, del Decreto Ejecutivo 169 de 26 de marzo de 2014, que a la letra dice: *“Cometer lesión patrimonial de bienes del Estado, por negligencia o por omisión en el control y manejo administrativo”, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 248 de 8 de agosto de 2016**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, y en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del demandante.*

IV. Pruebas:

1. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

2. Con fundamento en el artículo 893 del Código Judicial, el cual establece que: “El juez de oficio o a solicitud de parte, puede pedir a cualquier oficina pública, entidad estatal o descentralizada o a cualquier banco, empresa aseguradora o de utilidad pública... elementos que estime procedente incorporar al proceso para verificar las afirmaciones de las partes”, este Despacho solicita al Tribunal lo siguiente, oficiar al Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), para que certifique si a **Carlos Daniel Pinto Ramos**, se le realizó una evaluación del

perfil de funcionamiento. En caso afirmativo remita la evaluación del diagnóstico junto a la evaluación del perfil de funcionamiento de la misma, que acredite la discapacidad que afirma padecer, conforme lo dispone el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014.

3. Esta Procuraduría objeta, por inconducente, la solicitud de las dos (2) pruebas de informe peticionada por el recurrente, **habida cuenta que si el actor pretendía incorporar al proceso la información que ahora solicita a través de ese medio de convicción, éstas debieron ser peticionadas por él ante las respectivas entidades, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.** Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, **el actor pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual “incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.”**

Sobre el particular, la Sala Tercera en el **Auto 67 de 24 de febrero de 2016**, manifestó lo siguiente:

“No se admite como prueba de informe aducida por la parte actora el examen clínico... con fundamento en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’, lo que implica que el demandante tenía la carga probatoria de aportarlo.”
(La negrita es nuestra).

El criterio anterior fue reiterado por la Sala Tercera en reciente **Auto de Prueba 41 de 30 de enero de 2017**, en el que manifestó lo siguiente:

“...
NO SE ADMITEN, el resto de las solicitudes de certificación requeridas por el apoderado judicial... para que por intermedio de este Tribunal la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Patronato del Hospital Santo Tomás informe sobre los puntos C, D, E, F, y G, de la prueba de informe, en virtud que el artículo 784 del Código Judicial es claro al disponer que es deber de quien demanda aportar las pruebas que estime favorezcan a su pretensión. Por lo tanto, la petición formulada desnaturaliza el Principio de Igualdad de las Partes, al pretender que sea la Sala quien logre aportar

a este proceso los documentos que servirán para decidir esta causa." (La negrita es nuestra).

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 545-17